

## CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS AGENTES POLÍTICOS

Victória Marques dos Passos e Brito<sup>1</sup>  
Ana Celuta Fulgêncio Taveira<sup>2</sup>

**RESUMO:** Crimes de responsabilidade são crimes político-administrativos praticados por agentes políticos no exercício de mandato ou função como o de Presidente da República, vice-presidente ou ministro de Estado. A Constituição Federal de 1988 define no Artigo 85 como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Também tem previsão em lei ordinária Lei nº 1.079 de 1950, ainda em vigor, no Brasil. Os crimes de responsabilidade são passíveis de sanções que podem culminar no afastamento (*impeachment*) do agente político do cargo, além da inabilitação por um período de tempo para o exercício de funções públicas.

**Palavras-chaves:** Crime de Responsabilidade. Agentes Políticos. Afastamento.

### 1 INTRODUÇÃO

Até o ano de 1992, a palavra *impeachment*, que significa afastamento, era praticamente desconhecida do vocabulário nacional. Após o processo que culminou com a condenação à inabilitação, por oito anos, do ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello, para o exercício de função pública, o termo tornou-se popular entre os brasileiros.

As questões investigadas nesta pesquisa são: O que motiva a abertura de um processo de *impeachment* contra uma autoridade pública? O que define a abertura de um processo? Quais os ritos e os procedimentos para abertura e julgamento do processo? O crime de responsabilidade deve ser julgado sob o ponto de vista meramente político ou deve-se levar em consideração o processo penal?

É muito comum a confusão entre os crimes de responsabilidade e os crimes comuns pelos quais podem ser processados e julgados os mesmos agentes públicos, ou

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade Alfredo Nasser. Email: victoria.marques@deacom.com.br

<sup>2</sup> Professora da Faculdade Alfredo Nasser. Mestre em Direito e Doutora em Educação pela PUC Goiás. Email: anaceluta@yahoo.com.br

seja, chefes do Poder Executivo, o Presidente da República, Ministros do Estado, Governadores e Prefeitos.

Já o crime de responsabilidade é o perpetrado contra pessoa que, investida de função pública, no exercício do cargo, viola o prestígio, o decoro, a incolumidade e a regularidade funcional da Administração Pública.

O afastamento de um Presidente da República, por meio do processo de *impeachment*, é uma decisão traumática e radical, adotada apenas em última instância, em países com base democrática. Embora, seja considerado um mecanismo de defesa, não apenas da administração pública de um país, mas da própria Constituição Federal, este processo não necessariamente implica em punição penal para o acusado, o que acaba gerando certa perplexidade ou sentimento de impunidade em grande parte da população.

O presente estudo pretende levantar a discussão relativa ao crime de responsabilidade do Presidente da República, previsto no Artigo 85, Incisos I ao VII, da Constituição Federal de 1988, e na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e das demais autoridades sujeitas ao instituto, por previsão constitucional. A intenção é abordar o crime de responsabilidade sob a ótica política, tentando focalizar, também, a origem, a evolução e atual situação de tais dispositivos na legislação brasileira.

## 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO DIREITO BRASILEIRO

O termo inglês *impeachment*, como mencionado, identifica o processo e o julgamento dos crimes de responsabilidade. Com origem na Grã-Bretanha, o *impeachment*, ao longo dos anos, foi substituído por mecanismos próprios do sistema parlamentarista e coube ao constitucionalismo norte-americano salvá-lo do esquecimento. O Brasil foi o primeiro país do mundo a destituir um presidente da república, utilizando o instituto do *impeachment*, em 1992.

A Constituição Federal imperialista de 1824 adotou o princípio das monarquias absolutistas: *The king can do no wrong*. A pessoa do Imperador era inviolável e sagrada: ele não estava sujeito a responsabilidade alguma (Art. 99). No entanto, os Ministros e Conselheiros de Estado, pelos quais o Imperador exercitava o Poder Executivo, eram responsáveis por traição, por peita, suborno ou concussão, por abuso do poder, pela falta de observância da lei, pelo que obrarem contra a liberdade,

segurança ou propriedade dos cidadãos, e por qualquer dissipação de bens públicos (Art. 133). O Art. 134 da Constituição de 1824 especificava que lei “particular” disciplinaria a natureza dos delitos e a forma de o Legislativo proceder nesses casos (BROSSARD, 1997).

Com a edição do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, foi declarada a República, substituindo a Monarquia. Se a pessoa do Imperador era legalmente inviolável e sagrada, e não estava sujeita a responsabilidade alguma, o Presidente da República passou a ser legalmente responsável.

Assim como na Carta Imperial, os crimes de responsabilidade seriam definidos por Lei especial (Art. 54, § 1º) e assim foram, por meio das Leis nº 27, de 7 de janeiro de 1892, e nº 30, de 8 de janeiro de 1892. Tanto o Presidente da República quanto os Ministros de Estado em caso de crimes conexos com os do Presidente, poderiam ser responsabilizados e submetidos a processo e julgamento, após a aceitação de denúncia pela Câmara (Art. 29, Constituição de 1891). O processo seguia para o Senado Federal, que deliberava como Tribunal de Justiça, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. Isso porque, pela Constituição de 1891 (Art. 32), o Senado Federal era presidido pelo Vice-Presidente da República e, por essa razão, estaria impedido de julgar o Presidente da República, seu companheiro de chapa na eleição (BROSSARD, 1997).

A sentença condenatória seria proferida senão por dois terços dos membros presentes, não impondo como pena mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária (Art. 33, Constituição de 1891).

A Constituição de 1934 diferiu, primordialmente, da anterior em relação ao julgamento do Presidente da República, pois, em substituição ao julgamento pelo Senado Federal, como previa a Carta de 1891, foi criado, por meio do Artigo 58, um Tribunal Especial, composto de nove juízes, sendo três ministros da Suprema Corte, três senadores e três deputados (BROSSARD, 1997).

A Carta Magna de 1937 reduziu os crimes de responsabilidade de nove para apenas cinco, dispostos no Art. 85. Foram retirados do texto constitucional os crimes que atentassem contra a forma de Governo federal, o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais, a segurança interna do país e as leis orçamentárias. Não é difícil compreender tal fato, pois o a Constituição de 1937 foi

inspirada no modelo fascista e apresentava traços fortemente autoritários (BROSSARD, 1997).

A Constituição de 1937 determinou também que o presidente seria julgado por um Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara de Deputados a procedência da acusação (Art. 86). Além disso, o Conselho Federal só poderia aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública (Art. 86, § 1º) (BROSSARD, 1997).

O Senado recuperou a competência exclusiva para julgar o Presidente da República no texto constitucional de 1946 (Art. 62), que restabeleceu também a tipificação dos crimes de responsabilidade determinados pelas constituições anteriores (Art. 89).

Em 10 de abril de 1950 foi aprovada a Lei nº 1.079, publicada no Diário Oficial da União de 12 de abril de 1950, complementando o previsto no Parágrafo único do Art. 89, da Constituição de 1946, que atribuía à lei especial tanto a definição dos crimes de responsabilidade como as normas relativas ao processo e julgamento. A Lei nº 1.079/50 continua em vigor, revogada apenas naquilo em que a atual Constituição de 1988 dispõe de maneira diferente.

A Carta de 1967, Artigo 44, Parágrafo único, reproduziu o texto previsto na Constituição de 1946. A Constituição de 1967 teve curtíssima duração, porque, em 1969, foi editada a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, com entrada em vigor em 30 de outubro de 1969.

Na Constituição de 1969, o Vice-Presidente não tinha mais a função de presidente do Senado Federal, no entanto, foi mantida a regra de que o Senado seria presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Presidente da República, por crime de responsabilidade (Art. 42, Parágrafo único).

Interessante observar que, embora o País, ao longo da sua história, tenha tido sete Constituições diferentes, anteriores à atual, promulgada no dia 05 de outubro de 1988, em todas elas os crimes de responsabilidade sempre foram definidos por instrumentos infraconstitucionais diferenciados. Entretanto, até hoje somente foram elaboradas três leis especiais, nas quais foram definidos os crimes de responsabilidade: Lei imperial, de 15 de outubro de 1827; a Lei nº 27, de 07 de janeiro de 1892; e, a Lei nº 30, de 08 de janeiro de 1892, bem como a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que permanece em vigor. Em seu voto condutor no MS 21.689-DF, consignou o Ministro Carlos Mario Velloso: “A Lei nº 1.079, de 1950, editada sob o pálio da CF/46, que foi

recepcionada em sua grande parte pela CF/88, é a lei referida no Parágrafo único do Art. 85”.

### 3 CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Repetidas vezes a Constituição Federal de 1988 fala em crimes, todos eles crimes comuns, expressão essa, na linguagem constitucional, usada em contraposição aos impropriamente chamados de crimes de responsabilidade. Na definição do Supremo Tribunal Federal, os crimes comuns abrangem todas as modalidades de infrações penais, estendendo-se aos delitos eleitorais, alcançando até mesmo, os crimes contra a vida e as próprias contravenções penais, contrapondo-se aos chamados crimes de responsabilidade, expressão que, contudo, possui mais de uma acepção, pois tanto designa infrações políticas como crimes funcionais.

Ora com sentido de infração política, ora com sentido de crime funcional, essa acepção dupla e ampla leva a uma sistematização defectiva do instituto crimes de responsabilidade, criando na linguagem legislativa, uma locução viciosa. O erro da terminologia vem confundindo os juristas desde as primeiras leis brasileiras que cuidaram do assunto, causando também, uma confusão de conceitos – doutrinários e legais – na matéria. Acrescenta-se o fato de que, até o ano de 1992, o instituto ou a palavra *impeachment* eram praticamente desconhecidos do vocabulário nacional. Somente após o processo que culminou com o afastamento do ex-presidente Fernando Affonso Collor de Melo, o vocábulo se tornou conhecido.

Os crimes de responsabilidade propriamente ditos são infrações político-administrativas cuja incidência enseja a um processo político que começa e termina no seio do Poder Legislativo, o chamado processo de *impeachment*. É o que poderíamos chamar de crimes de responsabilidade próprios, cuja sanção corresponde à perda do mandato e a inabilitação para o exercício de função pública, ou seja, sanções que não possuem natureza criminal por não culminarem penas privativas de liberdade.

Já os crimes de responsabilidade impróprios (crime funcional), são verdadeiras infrações penais, sujeitos a ação pública, apenados com penas privativas de liberdade e julgados pelo Poder Judiciário.

Os crimes de responsabilidade, na acepção de crimes funcionais, ou seja, crimes de responsabilidade impróprios configuram infrações penais e estão descritos na

legislação infraconstitucional, Código Penal e legislação especial; são delitos comuns, mas qualificados pela qualidade de funcionário público ou função pública e julgamento pelo Poder Judiciário.

No Código Penal, os delitos de responsabilidade impróprios correspondem aos crimes funcionais, cometidos por funcionários públicos no exercício do cargo ou função e descritos nos Artigos 312 a 326 e 359-A a 359-H (Estes últimos introduzidos no Código Penal pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000).

A Constituição, ao se referir aos crimes de responsabilidade cujo processo e o julgamento não se realizam perante o Poder Legislativo, fora do procedimento do *impeachment*, versa na verdade sobre os crimes de responsabilidade impróprios.

O termo inglês *impeachment* é tradicionalmente utilizado no direito brasileiro para identificar processo mediante o qual se promove a apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, configura-se crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - A existência da União;
- II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - A segurança interna do País;
- V - A probidade na administração;
- VI - A lei orçamentária;
- VII - O cumprimento das leis e das decisões judiciais.

A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, define os crimes de responsabilidade e regula o processo respectivo. Em seu Art. 4º, a Lei enumera os mesmos crimes, acrescentando apenas a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos. Dos Artigos 5º ao 12, a Lei especifica o significado de cada crime. O Artigo 6º, Parágrafo 2º, por exemplo, dispõe sobre os crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes, da seguinte forma:

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos estados:

[...]

§ 2º - usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer seu mandato, bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção.

A prestação de contas anual do presidente da república ao Congresso Nacional, prevista pela Constituição Federal (Art. 84, Inc. XXIV), é também um dos modos pelo qual se revela a probidade na administração e, portanto, poderá ser avaliada como crime de responsabilidade. Trata-se de competência privada e de poder-dever presidencial.

A Constituição brasileira nomeia as autoridades que podem ser destituídas de seus cargos através do *impeachment*. Da análise do Artigos 29-A, § 2.º; 52, I e II; e, 85 e da Lei 1.079/50, conclui-se que só são passíveis de um julgamento político pelo Poder Legislativo as seguintes autoridades:

- a) Presidente e Vice-Presidente da República;
- b) Governadores e Secretários de Estado nos casos de crimes de responsabilidade conexos com os dos Governadores;
- c) Prefeitos;
- d) Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, apenas nos casos de crimes de responsabilidade conexos com o do Presidente e Vice-Presidente da República;
- e) Ministros do Supremo Tribunal Federal e os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público;
- f) Procurador-Geral da República;
- g) Advogado-Geral da União.

As referidas autoridades, além da estrita observância da lei, pela importância das funções que desempenham, são qualificadas por uma especial fiscalização empreendida pelo Poder Legislativo, no exercício de suas funções próprias, especialmente predicadas pela possibilidade de, através do exercício de competência discricionária, afastá-las do cargo ocupado.

#### 4 NATUREZA JURÍDICA

A defectiva terminologia do Direito Constitucional em relação aos crimes de responsabilidade, ou seja, o emprego de vocábulos iguais para designar realidades diversas, acabou dando margem a divergências a respeito de sua natureza jurídica: foi tido como instituto penal, encarado com medida política, indicado como providência administrativa, apontado com ato disciplinar, concebido como processo misto, e até mesmo, como instituição *sui generis*.



A Constituição Federal de 1988, Art. 85, estabelece que os crimes de responsabilidade correspondem às condutas contrárias à Constituição. A Lei nº 1.079/50, todavia, define as figuras que dão ensejo à responsabilização. A maior parte dessas figuras retrata comportamentos politicamente indesejáveis e não condutas antissociais. Essas figuras, pois, não são crimes no sentido que a ciência penal dá a esse termo. O próprio legislador do Código Penal Brasileiro, em sua lei de introdução (Decreto-Lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941, Art. 1º), dispõe que se considera crime a infração a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente, com a pena de multa. Assim, o fundamento dos crimes de responsabilidade em sua substância é político.

Segundo Bastos (1999), os crimes de responsabilidade não se identificam por inteiro com o julgamento devido ao cometimento de ilícitos penais. Isso porque, mesmo tendo sido sancionada a destituição do cargo, pode ainda o ato vir a ser objeto de condenação no juízo criminal, bastando para isso que seja descrito pelas leis penais como antecedente de uma sanção, ou seja, a condenação ao impedimento não elide dos castigos próprios da lei criminal.

A Constituição Federal de 1988, ao prescrever no Art. 52, Parágrafo único, a destituição do cargo e a inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública, para o Presidente da República, deixa claro que o objetivo precípua do *impeachment* é político. Proteger os interesses públicos contra o perigo ou ofensa pelo abuso de poder oficial ou conduta incompatível com a dignidade do cargo, não fazendo considerações de ordem criminal.

Bastos (1999) vai mais adiante e acrescenta que o *impeachment*, quanto aos seus objetivos, transcende ao da repressão ao crime. Afirma que eles encontram assento no próprio sistema de freios e contrapesos, segundo o qual nenhum dos Poderes é por si só soberano. A medida grave e extremada do impedimento justifica-se na necessidade de dispor de uma medida eficaz voltada a pôr cobro a uma eventual situação e afronta e violência à Constituição.

O *impeachment*, ao ser instituído a partir do conceito norte americano, assimilou sua feição política, originando-se de causas eminentemente políticas, objetivando resultados políticos. Sendo assim, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, embora não exclua critérios jurídicos, que são julgados paralelamente ao processo político, sem prejuízos de quaisquer decisões



visando, acima de tudo, proteger o Estado e caracterizando-se, portanto, como um instituto de natureza política.

## 5 PROCESSO E JULGAMENTO

A Constituição de 1988 prevê lei especial para estabelecer as normas de processo e julgamento dos crimes de responsabilidade. No entanto, o próprio texto constitucional predetermina algumas normas procedimentais, como o *quorum* de dois terços dos votos do Senado Federal para a condenação, que acarreta, além da perda do cargo, a inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública. A Lei nº 1.079/50 complementa tais normas, delineando os procedimentos para a denúncia, rol de testemunhas e formação de comissão especial para deliberação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Esses trâmites processuais são, ainda, reiteradamente detalhados no Regimento Interno do Senado Federal, denotando toda a cautela e consciência para uma eventual imputação por crimes de responsabilidade.

### 5.1 Do Presidente da República

De acordo com a Constituição de 1988, o processo dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República divide-se em duas partes: juízo de admissibilidade do processo e processo e julgamento.

A competência para processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade é do Senado Federal (Art. 52, I), após autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços dos seus membros (Art. 51, I). O *impeachment* do Presidente da República, por crimes de responsabilidade, se desenrola no Senado, desde sua instauração até o julgamento final. Sem a autorização da Câmara dos Deputados, o Senado não pode iniciá-lo, porém, uma vez autorizado, não pode deixar de instaurar o devido processo legal, impedindo, neste momento inicial, qualquer discricionariedade.

A denúncia, assinada pelo denunciante e com firma reconhecida, deverá ser acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o

caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo (Lei nº 1.079/50, Art. 16).

A Câmara dos Deputados não examinará propriamente se houve cometimento de crime de responsabilidade, mas sim a conveniência político-social da permanência do Presidente da República na condução dos negócios do Estado.

No Capítulo VII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – Resolução nº 17, de 1989 – as regras para a autorização de processo contra o Presidente da República, por crimes de responsabilidade, são disciplinadas.

Recebida a denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem representantes de todos os partidos, observada a respectiva proporção. Do recebimento da denúncia será notificado o denunciado para manifestar-se, querendo, no prazo de dez sessões.

Na sequência, a Comissão Especial se reunirá dentro de quarenta e oito horas e, depois de eleger seu Presidente e Relator, emitirá parecer em cinco sessões contadas do oferecimento da manifestação do acusado ou do término do prazo previsto para o denunciado manifestar-se, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido de autorização para instauração de processo. O parecer da Comissão Especial será lido no expediente da Câmara dos Deputados e publicado na íntegra, juntamente com a denúncia, no Diário da Câmara dos Deputados e avulsos.

Decorridas quarenta e oito horas da publicação do parecer da Comissão Especial, o mesmo será incluído na Ordem do Dia da sessão seguinte e, após discussão, submetido à votação nominal pelo processo de chamada dos Deputados.

Será admitida a instauração do processo contra o Presidente da República se obtidos dois terços dos votos dos membros da Câmara dos Deputados. A decisão será comunicada ao Presidente do Senado Federal dentro de duas sessões.

Embora não exerça o papel de tribunal julgador, como o Senado, a Câmara dos Deputados é a responsável pelo recebimento e aceitação de denúncia contra o Presidente da República. A acusação, oferecida formalmente à Câmara dos Deputados, coloca o Presidente da República na condição de acusado, razão pela qual lhe deve ser assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório, sob pena de nulidade do procedimento, pode, pois, produzir provas por meio de testemunhas, documentos e perícias (MORAES, 2001).

No Mandado de Segurança MS 21.564/DF, impetrado pelo então ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello, o Supremo Tribunal Federal ratifica tal posicionamento, colocando que o prazo para a defesa decorre do princípio inscrito no Art. 5º, LV, da Constituição Federal.

O fato de ser o *impeachment* processo político não significa que ele deva ou possa marchar à margem da lei.

Admitida a acusação pela Câmara dos Deputados e iniciado o processo perante o Senado Federal, o Presidente da República será suspenso de suas funções, conforme a previsão da Constituição, Art. 86, § 1.º, II, e somente retornando ao pleno exercício se for absolvido, ou se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (BRASIL, 1988).

O julgamento realizado perante o Senado Federal é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (CF, Art. 52, Parágrafo único), funcionando os membros da casa legislativa como verdadeiros juízes e jurados. O Título X, Capítulo I, do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93, de 1970), dispõe do funcionamento do Senado Federal como órgão judiciário.

Recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para instauração do processo, será o documento lido no período do expediente da sessão seguinte e, na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo.

A comissão encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado ao processo e entregue ao Presidente do Senado Federal para remessa, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

Uma cópia autenticada de todas as peças do processo, inclusive o libelo, será enviada ao acusado, pelo Primeiro-Secretário, intimando-o do dia e hora em que deverá comparecer ao Senado para o julgamento.

A sentença condenatória, formalizada por meio de resolução do Senado Federal (Lei nº 1.079/50, Art. 35), só poderá ser proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado e a condenação limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis (CF, Art. 52, Parágrafo único).

Na prática, a condenação no *impeachment* impõe ao Presidente da República uma absoluta ausência do cenário público do País, haja vista que ele não poderá ocupar nenhum cargo político eletivo, tampouco exercer qualquer outra função pública, seja de provimento efetivo ou em comissão.

De acordo com o constitucionalista Michel Temer (1985), a Constituição Federal de 1988, no Art. 52, Parágrafo único, ao fixar duas penas: a) a perda do cargo; e b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, objetiva, não só, impedir que autoridade deposta prossiga no exercício das funções (perda do cargo), como também, fique impedido do exercício de qualquer função pública, por um prazo determinado. A inabilitação para o exercício público não decorre da perda do cargo, decorre da própria responsabilização, não sendo, portanto, pena acessória e sim ao lado da perda do cargo, pena principal.

Opina ainda que, a renúncia, quando já iniciado o processo de *impeachment*, tornaria inócua a pena de inabilitação para exercício de função pública e conclui que, havendo renúncia, o processo de responsabilização deve prosseguir para condenar ou absolver, afastando ou não, sua participação da vida pública.

Por força das vicissitudes da história recente do país, essa questão foi debatida no Supremo Tribunal Federal, uma vez que o então Presidente da República Fernando Affonso Collor de Mello renunciou ao cargo no início da sessão de julgamento, com objetivo de extinguir o processo de *impeachment* evitando assim, a sua inabilitação, por oito anos, para o exercício da função pública. Apesar da renúncia, Fernando Collor foi inabilitado, por oito anos, para exercício de função pública, por aprovação do Senado Federal, formalizada por meio da Resolução do Senado Federal nº 101, de 1992.

O ex-presidente, por meio de mandado de segurança, recorreu ao Supremo Tribunal Federal, alegando que a renúncia extinguiria o processo de *impeachment*, todavia o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 21.689/DF – Distrito Federal, relatado pelo Ministro Carlos Velloso, decidiu que a renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de *impeachment*.

Nessa mesma ação, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento que o controle judicial do *impeachment* é cabível desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. A decisão do Senado Federal é definitiva e não sujeita a controle por nenhum órgão do Poder Judiciário, no que diz respeito ao mérito. Ao passo que, se o processado

entender que algum direito seu está sendo lesado ou sofrendo ameaça de lesão, tem direito de provocar a tutela do Poder Judiciário (CF, Art. 5º, XXXV) (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, Michel Temer (1985) afirma que

[...] o Judiciário não pode reexaminar o mérito da questão que levou o Senado a responsabilizar o Presidente. Esse juízo é feito, única e exclusivamente, pelo órgão político. Entretanto, nada impede que o Presidente da República sirva-se de mandado de segurança [...] contra a mesa da Câmara e do Senado Federal, para demonstrar – se for o caso – que houve irregularidade procedimental, em descumprimento ao Texto Constitucional e à lei especial [...].

Anote-se que, nos crimes comuns, o Presidente da República é julgado pelo Supremo Tribunal Federal, depois que a Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, declarar procedente acusação (CF, Art. 86, *caput*) (BRASIL, 1988).

## 5.2 Dos Ministros de Estado

Os Ministros de Estado, em nosso regime, são meros auxiliares do Presidente da República, que os pode nomear ou demitir livremente.

Os Ministros de Estado, bem como os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, gozam, nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República, das mesmas prerrogativas dispensadas pela Carta Magna de 1988 ao Presidente da República. Quais sejam autorização pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, para instauração de processo por crimes de responsabilidade, que será processado e julgado perante o Senado Federal (CF, Art. 52, I) (BRASIL, 1988).

No entanto, o processo de *impeachment*, por crimes de responsabilidade, autônomos, não conexos com infrações da mesma natureza do Presidente da República, ostenta caráter jurisdicional, devendo ser instruído e julgado perante o Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe a Constituição de 1988, Art. 102, I, “c”.

De acordo com Supremo Tribunal Federal, nos casos de crimes de responsabilidade autônomos, prevalece a natureza criminal do processo, cuja apuração judicial está sujeita à ação penal pública da competência exclusiva do Ministério Público (CF, Art. 129, I).

Não se aplicando, portanto, o disposto nos Artigos 51, I e 52, II da Carta de 1988, tampouco o Art. 14 da Lei nº 1.079/50, que permite a qualquer cidadão denunciar

o Presidente da República ou Ministro de Estado, perante a Câmara dos Deputados, dado que é prescindível autorização política da Câmara dos Deputados para instauração do processo de *impeachment*. Aos cidadãos, em geral, remanesce a faculdade de noticiar os fatos, *notitia criminis*, ao *Parquet*, ou seja, ao Ministério Público.

Nos crimes de responsabilidade praticados em conexão com delito praticado pelo Presidente da República, os Ministros de Estado ficam sujeitos às mesmas penas previstas para o Presidente da República, perda do cargo e inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (CF, Art. 52, Parágrafo único).

### 5.3 Dos Ministros do Supremo Tribunal Federal

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal e as demais autoridades relacionadas no Art. 52, II, da Carta de 1988, como os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União, são processados e julgados perante o Senado Federal.

A Constituição de 1988 não prevê para tais autoridades a autorização política da Câmara dos Deputados para o posterior julgamento, donde se conclui que o Senado Federal exercerá tanto o juízo de admissibilidade quanto o juízo de pronúncia, proferindo assim o julgamento.

A Constituição de 1988 dispôs para tais autoridades o mesmo *quorum* de condenação previsto para o Presidente da República, dois terços dos membros do Senado Federal, bem como, as mesmas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

### 5.4 Dos Governadores e Secretários de Estado

Em relação às autoridades estaduais, a Constituição de 1988 foi omissa quanto aos crimes de responsabilidade. Previu apenas que, nas infrações penais comuns, será o Governador processado e julgado, originariamente, pelo Superior Tribunal de Justiça (CF, Art. 105, I, “a”) (BRASIL, 1988).

No entanto, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que se aplica ao processo e julgamento dos Governadores por crime de responsabilidade a Lei Federal

nº 1.079/50. O preceito veiculado pelo Art. 78, prazo de inabilitação de cinco anos, permanece hígido, uma vez que o prazo de inabilitação de oito anos, previsto pela Constituição, aplica-se somente para as autoridades previstas no Art. 52, I e II.

A Lei nº 1.079/50 determina que os Governadores sejam julgados por um Tribunal Especial, presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, composto de cinco membros do Legislativo, escolhidos mediante eleição pela Assembleia Legislativa, e de cinco desembargadores do Tribunal de Justiça, escolhidos mediante sorteio.

## 5.5 Dos Prefeitos

A Constituição Federal de 1988, no Art. 29-A, § 2.º, além de prever crime de responsabilidade para os Prefeitos, estabelece os atos suscetíveis à responsabilização.

Ressalta-se a Súmula 722, do Supremo Tribunal Federal, segundo cabe à União definir e estabelecer as normas do respectivo processo e julgamento por crimes de responsabilidade; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.

Porém, o Decreto Lei nº 201/67 estabelece, no seu Art. 1º, os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara. Seguem-se, então, os incisos I a XXIII a tipificarem os crimes de responsabilidade dos Prefeitos. Esses crimes, na verdade, crimes comuns, são: julgados pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores (Art. 1º); de ordem pública (ação pública) e punidos com pena de reclusão e detenção. Estatui o § 2º do Art. 1º que a condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo acarreta a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular. O processo desses crimes é o comum do juízo singular, estabelecido pelo Código de Processo Penal, com algumas modificações, é o que enuncia o *caput* do Art. 2º.

No Art. 4º, o Decreto Lei nº 201, de 1967, cuida das infrações político-administrativas dos Prefeitos, sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores, com o voto, pelo menos, de dois terços dos membros, e sancionadas com a cassação do mandato. Na verdade, as “infrações político-administrativas”, tipificadas no Art. 4º é o que poderiam ser denominadas, na tradição do direito brasileiro, crimes de



responsabilidade, ou melhor, crimes de responsabilidade próprios, uma vez que as infrações político-administrativas do Art. 4º são sujeitas ao julgamento por um órgão do Poder Legislativo, Câmara dos Vereadores, e sancionadas com a cassação do mandato, apenas. Aqui tem se o *impeachment*, em relação ao Art. 1º, ação penal pública.

Cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento, HC 73.917/MG, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05 de dezembro de 1997, que o Tribunal de Justiça do Estado dispõe de competência penal originária – ressalvadas as hipóteses que se incluem na esfera de atribuições jurisdicionais da Justiça Federal comum, da Justiça Militar da União e da Justiça Eleitoral – para processar e julgar os Prefeitos Municipais. No mesmo *Habeas Corpus*, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o Prefeito acusado pelas infrações penais tipificadas no Art. 1º do DL nº 201/67 (crimes de responsabilidade impróprios) pode ser responsabilizado mesmo após a cessação do mandato, pois a cessação não tem virtude de inibir o exercício da ação penal pelo Ministério Público ou de extinguir a punibilidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crime de responsabilidade é um crime meramente político e, como tal, deve ser julgado por instâncias políticas e agentes políticos, sendo imputado ao acusado sanções políticas, que necessariamente não se configuram em sanções penais.

Para grande parte da população, a inexistência da condenação criminal pode fazer parecer que houve impunidade quanto ao crime de responsabilidade. Todavia, essa é uma visão improcedente e incorreta dos fatos, assim como a afirmação de que, ao ser absolvido pela Justiça Comum, o réu tenha recebido um atestado de inocência perante a sociedade.

O desconhecimento da diferença entre o crime de responsabilidade e o crime comum pode gerar certa incompreensão, por parte da sociedade, quanto à existência de resultados diferentes para julgamentos de um mesmo réu, em instâncias diferentes.

Para que se mude essa compreensão, seria necessária a realização de discussões acerca do tema, pois, muitas vezes, o agente público acusado de crime de responsabilidade, ao ser absolvido pela justiça, acaba retornando ao posto antes ocupado, justamente por argumentar que sua condenação perante o legislativo foi

considerada injusta e que a maior prova foi a decisão judicial favorável à sua absolvição.

Lógico que esse tipo de raciocínio é mais comum nos casos de julgamentos de prefeitos ou governadores. Entretanto, esse também foi um dos argumentos usados pelo ex-presidente Fernando Collor e que, para muitos, ainda tem amparo legal.

Um debate mais aprofundando acerca do assunto certamente traria mais benefícios à população, que passaria não apenas a conhecer melhor o processo, mas principalmente os motivos que podem provocá-lo, chamando a atenção da sociedade para o fato de que qualquer cidadão pode fiscalizar os atos dos seus governantes.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Granda. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 4, t. 1. São Paulo: Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 4, t. 2. São Paulo: Saraiva, 1996.

BOMFIM, Edílson Mougnot. **Curso de processo penal**. 2. ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Rideel, 2005.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988). A Constituição na visão dos tribunais**: interpretação e julgados artigo por artigo. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 de abril de 1950.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: Resolução nº 17, de 1989. Texto consolidado até a Resolução nº 45/2006.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do presidente da república. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Monografia no curso de direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

JESUS, Damásio E. **Direito Penal**. 24. ed. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NUNES, Rizzatto. **Manual de monografia jurídica**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.